Deutscher Bundestag **Drucksache 19/16518**

19. Wahlperiode 15.01.2020

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Antrag

der Abgeordneten Margit Stumpp, Sven-Christian Kindler, Dr. Bettina Hoffmann, Dr. Franziska Brantner, Dieter Janecek, Tabea Rößner, Dr. Konstantin von Notz, Katharina Dröge, Markus Tressel, Matthias Gastel, Stephan Kühn (Dresden), Daniela Wagner, Lisa Badum, Harald Ebner, Britta Haßelmann, Sylvia Kotting-Uhl, Oliver Krischer, Christian Kühn (Tübingen), Renate Künast, Steffi Lemke, Claudia Müller, Dr. Ingrid Nestle, Friedrich Ostendorff, Dr. Julia Verlinden, Gerhard Zickenheiner und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Mobilfunk als Daseinsvorsorge

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Gesprächsabbrüche, ewiges Laden einer Webseite auf dem Handy und stockende YouTube-Videos unterwegs gehören in Deutschland nach wie vor zum Alltag – besonders in weniger dicht besiedelten Gebieten abseits der Großstädte. Nach aktuellen Zahlen der Versorgungs- und Kostenstudie Mobilfunk[1] beträgt die flächenmäßige LTE-Abdeckung bei der Deutschen Telekom 89,9 %, bei Vodafone 80,8 % und bei Telefónica 69,1 %. Für Netzbetreiber attraktive Regionen sind parallel von allen bestehenden Anbietern ausgebaut worden, während abgelegene Gegenden immer noch im Funkloch sitzen.

Der Versorgungsauflage aus der Versteigerung der LTE-Frequenzen von 2015 zufolge muss jeder Netzbetreiber bis zum 01.01.2020 eine Breitbandversorgung der Bevölkerung mit Übertragungsraten von mindestens 50 MBit/s pro Antennensektor sicherstellen und dabei eine Abdeckung von mindestens 98 % der Haushalte, in jedem Bundesland aber mindestens 97 %, erreichen. Dies soll sicherstellen, dass in der Regel Übertragungsraten von 10 MBit/s und mehr zur Verfügung stehen. Für die Hauptverkehrswege (Bundesautobahnen und ICE-Strecken) ist eine vollständige Versorgung sicherzustellen, soweit dies rechtlich und tatsächlich möglich ist.[2] Doch seit ca. einem Jahr ist absehbar, dass diese Versorgungs-

1 https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/DG/Digitales/versorgungs-und-kostenstudie-mobilfunk.pdf?__blob=publicationFile

2 https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Unternehmen_Institutionen/Frequenzen/OffentlicheNetze/Mobilfunk/DrahtloserNetzzugang/Projekt2016/EntscheidungProjekt2016_pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=1

verpflichtung zum Jahresende 2019 nicht von allen beteiligten Unternehmen erreicht wird. Es sollte zunächst für einen flächendeckenden Ausbau des LTE-Netzes gesorgt werden, bevor dem 5G-Ausbau Priorität eingeräumt wird.

Auch bei der kürzlich zum Ende gekommenen Versteigerung der Frequenzen für den Mobilfunkstandard 5G hätte die Bundesregierung und die Bundesnetzagentur die Grundlage für eine flächendeckende LTE-Versorgung schaffen können. Doch die Vergaberegeln sind unzureichend festgelegt worden. Das zeigt eine Studie, erstellt im Auftrag des BMVI: Nach Erfüllen der Versorgungsauflagen der diesjährigen Frequenzversteigerung und der Zusagen der Mobilfunknetzbetreiber im Rahmen des Mobilfunkgipfels verbleiben trotzdem 4.436 sogenannte „Weiße Flecken“. Darunter versteht man die Versorgungslücken, in denen keiner der Mobilfunknetzbetreiber eine ausreichende Versorgung zur Verfügung stellt. Über 4000 Funklöcher – das entspricht 8.600 km² – in denen Nutzerinnen und Nutzer unabhängig von ihrem Mobilfunkbetreiber kein schnelles mobiles Internet (LTE-Standard) empfangen können. Stellenweise ist in diesen Gebieten nicht einmal eine 2G-Abdeckung gegeben, sodass im schlimmsten Fall das Absetzen eines Notrufes nicht möglich ist. Dass es bei den Versorgungslücken um Leben und Tod gehen kann, ist leider nicht übertrieben – entsprechende Vorfälle gibt es immer wieder[3].

Die Bundesregierung hat kürzlich die lang erwartete Mobilfunkstrategie im Bundeskabinett beschlossen. Bundesminister Scheuer kündigt an, 1,1 Milliarden Euro aus dem Sondervermögen Digitale Infrastruktur für den Mobilfunkausbau in die Hand zu nehmen. Vorgesehen ist unter anderem die Gründung einer Mobilfunkinfrastrukturgesellschaft, mithilfe dieser der Staat eigene Sendemasten errichten soll. Der staatlich organisierte Bau von Mobilfunkmasten wird sich auf Grund fehlender Expertise und Erfahrungen Jahre hinziehen, agiert parallel zu den Mobilfunkunternehmen und bringt den Verbraucherinnen und Verbrauchern, die gerade im Funkloch stecken, keine Versorgung. Die rechtliche Grundlage und beihilferechtliche Legitimation einer Mobilfunkinfrastrukturgesellschafft scheint zudem äußerst unklar.

Ein leistungsfähiges Mobilfunknetz mit einem schnellen mobilen Internetzugang gehört heutzutage zur Grundversorgung und sollte dementsprechend für Jede und Jeden zu jeder Zeit zur Verfügung stehen – damit gleichwertige Lebensverhältnisse keine hohle Floskel ohne Inhalt bleiben. Der europäische Gesetzgeber muss endlich handeln und die Mobilfunkversorgung als Universaldienstleistung bestimmen. Die Feststellung von Breitband-Mobilfunk als Universaldienst nimmt die Diensteanbieter in die Pflicht, über ein Umlagesystem den Ausbau fair untereinander zu finanzieren. Um diesen Weg gehen zu können, bedarf es einer erneuten Anpassung des europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (RL 2018/1972). Eine solche Lösung wäre auch gerecht, die Finanzierung der Infrastruktur liegt so bei den Mobilfunkanbietern. Die Mobilfunkanbieter haben in den letzten Jahren hohe Gewinne erwirtschaftet, auch weil sie ihren Verpflichtungen zum Netzausbau nicht nachgegangen sind und notwendige Investitionen unterlassen haben. So lag der Nettogewinn der Deutschen Telekom im Zeitraum 2013 bis 2018 bei 15,4 Milliarden Euro. Fehlende Sanktionsmöglichkeiten und eine Bundesregierung, die auch keine Sanktionsmöglichkeiten schaffen wollte, haben nun zu einer unzureichenden Netzabdeckung geführt.

Eine entsprechende Änderung der europäischen Rechtslage kann sich allerdings über Jahre hinziehen. Die Bundesregierung ist deshalb aufgefordert, Mobilfunk als „zusätzlichen Pflichtdienst“ (im Sinne des EU-Kodex Telekommunikation Art. 92) neben dem Universaldienst anzuordnen und dies in der nächsten Novelle des Telekommunikationsgesetzes rechtlich bindend festzuschreiben. Statt ineffektive Förderprogramme und eine fragliche Mobilfunkinfrastrukturgesellschaft

3 https://www.tagesspiegel.de/berlin/gefaehrliche-funkloecher-in-brandenburg-kein-empfang-fuer-den-notruf/25202950.html

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

mit Steuergeldern zu finanzieren, sollten die von der Bundesregierung veranschlagten 1,1 Milliarden Euro zur Finanzierung des Pflichtdienstes genutzt werden. Dann kann der Bund, anders als bei einem Förderprogramm, konkrete Vorgaben machen, was wo gebaut werden soll – der Ausbau kann also gezielt in den unterversorgten Gebieten vorangetrieben werden.

Neben den vollends unversorgten Gebieten sind die sogenannten „grauen Flecken“ ein weiteres Ärgernis für die Mobilfunknutzerinnen und Nutzer. Darunter werden Gebiete verstanden, in denen bisher nur ein Mobilfunkunternehmen ausgebaut hat. Die Kundinnen und Kunden der anderen Netzbetreiber haben in diesen Regionen trotzdem keinen Empfang. Diese Problematik über ein freiwilliges Infrastruktur-Sharing der Mobilfunkunternehmen lösen zu können, wäre wünschenswert. Eine effektive und sofortige Abhilfe würde allerdings eine rechtlich verpflichtende Roaming-Regelung (Lokales Roaming) schaffen. Dann könnte in nur teilweise ausgebauten Gebieten das Mobilfunknetz der anderen Anbieter genutzt werden.

Zunächst für einen flächendeckenden Ausbau des LTE-Netzes zu sorgen, bevor neuere Mobilfunkstandards wie 5G in der Fläche ausgebaut werden, macht auch vor dem Hintergrund Sinn, dass das Bundesamt für Strahlenschutz weiterhin "offene Forschungsfragen"[4] bezüglich der möglichen Gesundheitswirkungen von 5G sieht. Beim Ausbau der Versorgung im Sinne des Vorsorgeprinzips ist ein hohes Schutzniveau für Umwelt und Gesundheit bei elektromagnetischen Feldern zu gewährleisten. Alle wissenschaftlichen Quellen, die hohen wissenschaftlichen Standards entsprechen, sollen zur Grundlage weiterer Entscheidungen bezüglich des 5G-Ausbaus gemacht werden. Dies schließt gegebenenfalls eine vorsorgeorientierte Anpassung der Grenzwerte und der Ausbauplanung ein.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. eine flächendeckende Internetversorgung nicht nur über stationäre Anschlüsse, sondern auch über Mobilfunk sicherzustellen. Dafür sollen Breitbandinternetzugangsdienste über drahtlose öffentliche elektronische Kommunikationsnetze in Regionen, die nicht durch die Versorgungsverpflichtungen aus den Frequenzversteigerungen abgedeckt werden, auf dem Geschwindigkeitsniveau der aktuell gültigen Versorgungsverpflichtungen als zusätzliche Pflichtdienste nach Art. 92 der Richtlinie 2018/1972/EU in ihrem Hoheitsgebiet öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies ist im Telekommunikationsgesetz (TKG) rechtlich bindend festzuschreiben;
2. sich auf EU-Ebene dafür einzusetzen, dass:
   a. die Bundesnetzagentur angehalten werden kann, entsprechend den gesetzlichen Regelungen zum Universaldienst im Telekommunikationsgesetz (§ 78 ff.) den Bedarf der Mobilfunk-Universaldienstleistung bei den Endnutzerinnen und Endnutzern formal festzustellen, insbesondere hinsichtlich der geographischen Versorgung, und in entsprechend unterversorgten Gebieten die Erbringung des Mobilfunk-Universaldienstes auszuschreiben;
   b. die Finanzierung des Mobilfunk-Universaldienstes entsprechend der derzeitigen Regelung in § 80 des Telekommunikationsgesetzes (TKG) durch eine Umlagefinanzierung sicherzustellen, die von allen Netzbetreibern mit mindestens 4 Prozent Gesamtumsatz auf dem sachlich relevanten Markt zu erbringen ist;

4 https://www.bfs.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/BfS/DE/2019/006.html

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

3. die Bundesnetzagentur zu ermächtigen, zur Reduzierung von Ausbaukosten und Mastendichte eine verpflichtende Regelung für Lokales Roaming aufzuerlegen, um eine Mitnutzung von Frequenzen in jenen Regionen zu ermöglichen, in denen weitere Betreiber noch nicht ausgebaut haben und dies bindend im Telekommunikationsgesetz (TKG) festzuschreiben.

Berlin, den 17. Dezember 2019

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

Versorgungsauflagen sind das wesentliche Instrument zur Durchsetzung einer besseren Mobilfunkversorgung. Auch die Auflagen für die jüngste Versteigerung der 5G-Frequenzen, die am 12. Juni 2019 endete, sehen Vorgaben zur Flächenabdeckung vor. Diese gehen allerdings kaum über das bereits seit 2015 geltende Niveau hinaus. Die Anbieter müssen bis Ende 2022 jeweils 98 Prozent der Haushalte je Bundesland und alle Bundesautobahnen, die wichtigsten Bundesstraßen und Schienenwege mit mindestens 100 MBit/s versorgen. Bis Ende 2024 sollen alle übrigen Bundesstraßen mit mindestens 100 MBit/s, alle Landes- und Staatsstraßen, die Seehäfen und wichtigsten Wasserstraßen und alle übrigen Schienenwege mit mindestens 50 MBit/s versorgt werden.[5]

In den Vorgaben findet sich auch keine Diensteanbieterverpflichtung, die es Anbietern ohne eigenes Netz ermöglicht hätte, die Netze anderer Unternehmen gegen Entgelt mit zu nutzen. Auch hat die Bundesregierung es bislang versäumt, im Telekommunikationsgesetz eine Ermächtigungsgrundlage zu schaffen, die es der Bundesnetzagentur erlauben würde, lokales Roaming anzuordnen. Dies würde es den Kunden von Anbietern, die in einer bestimmten Region kein Netz haben, ermöglichen, das Netz von anderen Anbietern mit zu nutzen.

Selbst wenn die Anbieter ihre Versorgungsauflagen erfüllen sollten, wird es auch langfristig mindestens 2 % der Haushalte geben, die ohne LTE-Mobilfunk-Internet auskommen müssen. Laut dem Abschlussbericht zur Versorgungs- und Kostenstudie Mobilfunk werden 8.600 km² unversorgt bleiben. Hinzu kommt, dass die Netzbetreiber in der Regel mit geschätzten maximalen Datenübertragungsraten werben, jedoch tatsächlich viel geringere Downloadraten zur Verfügung stellen. Dem Jahresbericht zur Breitbandmessung der Bundesnetzagentur für 2017/2018 zufolge erhielten im Download nur 16,1 % der Nutzer mindestens die Hälfte der vertraglich vereinbarten geschätzten maximalen Datenübertragungsrate; bei 1,5% der Nutzer wurde diese voll erreicht oder überschritten. Gegenüber dem Vorjahreszeitraum (2016/2017) sind diese Werte sogar schlechter geworden. 2016/2017 erhielten noch 18,6 % der Nutzer mindestens die Hälfte, 1,6 % die volle vereinbarte geschätzte maximale Datenübertragungsrate.[6]

Mit der Umsetzung der EU-Richtlinie 2018/1972 (im Folgenden „Richtlinie“) kommt bis zum 21.12.2020 zwar endlich eine Aufnahme des Breitband-Internetzugangs in die Universaldienstverpflichtung. Bürgerinnen und Bürger werden dann einen Anspruch auf die Verfügbarkeit eines Breitbandinternetzugangsdienstes von einem festen Standort aus haben. Die Mindestbandbreite eines solchen Dienstes soll von den Mitgliedstaaten „in Anbetracht der von der Mehrheit der Verbraucher in seinem Hoheitsgebiet genutzten Mindestbandbreite“ bestimmt werden (Art. 84 Abs. 3), sich also dynamisch mit der Nutzung weiterentwickeln. Mindestens soll sie ermöglichen, das Mindestangebot an Diensten gemäß Anhang V der Richtlinie zu nutzen, das von E-Mail über Online-Banking bis hin zu Videoanrufen reicht.

5 Im Detail finden sich die Vorgaben auf S. 2 der Entscheidung der Präsidentenkammer vom 26.11.2018: https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Unternehmen_Institutionen/Frequenzen/OffentlicheNetze/Mobilfunk/DrahtloserNetzzugang/Mobilfunk2020/20181126_Entscheidungen_III_IV.pdf;jsessionid=68267335C13365856C198B435DB2F9D4?__blob=publicationFile&v=2

6 https://breitbandmessung.de/downloads/Breitbandmessung_Jahresbericht_2017_2018.pdf, S. 12

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Jedoch hat der EU-Gesetzgeber es nicht für nötig gehalten, eine mobile Breitbandversorgung in die Universaldienstverpflichtung mit aufzunehmen. Aus Sicht der Antragsteller ist heutzutage jedoch ein mobiler Internetzugang unverzichtbar für die gesellschaftliche Teilhabe und gehört somit zur e-Daseinsvorsorge. Es ist nicht akzeptabel, dass besonders Menschen in ländlichen Regionen keinen Internetempfang mehr haben, wenn sie sich außerhalb von ihrer Wohnung aufhalten. Ebenso wenig ist es akzeptabel, es in das Belieben privater Unternehmen zu stellen, ob eine solche Versorgung bereitgestellt wird oder nicht. Im nationalen Verfassungsrecht wohnt Art. 87f GG der Gedanke inne, dass flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen im Bereich Telekommunikation der Gewährleistungspflicht des Staates unterfällt. In Zeiten des rapiden technischen Wandels darf der mobile Breitbandzugang hiervon nicht mehr ausgenommen werden.

Der Weg über den Universaldienst wäre gerade mit Blick auf die Gewinne der Mobilfunkunternehmen der gerechteste. So lag der Nettogewinn der Deutschen Telekom im Zeitraum 2013 bis 2018 bei 15,4 Milliarden Euro. Da jedoch das Europarecht derzeit nur eine Versorgung an festen Standorten als Teil von Universaldienstverpflichtungen erlaubt, kann der Mobilfunkausbau derzeit nicht durch eine Unternehmensumlage finanziert werden, wie es für den Festnetzbereich vorgesehen ist.

Bis europäisches Recht dahingehend angepasst wird, erlaubt Art. 92 der Richtlinie den Mitgliedstaaten, über die Universaldienstvorgaben hinaus sogenannte „zusätzliche Pflichtdienste“ öffentlich zugänglich zu machen. Aus Gründen der Daseinsvorsorge ist es aus Sicht der Antragsteller geboten, dass der deutsche Gesetzgeber zusätzlich zum Internetzugang von einem festen Standort aus einen auch jenseits des Wohnorts verfügbaren Breitbandinternetzugangsdienst über drahtlose öffentliche elektronische Kommunikationsnetze (Mobilfunk) als zusätzlichen Pflichtdienst anordnet. Zwar kann ein solcher Pflichtdienst, anders als der Universaldienst, nicht über eine an ihrem Marktanteil bemessene Abgabe der Unternehmen finanziert werden. Jedoch kann der Bund, anders als bei einem Förderprogramm, dann auch konkrete Vorgaben dafür machen, was wo gebaut werden soll. Der Ausbau kann also gezielt in den weißen Flecken vorangetrieben werden, dort, wo heutzutage die Funklöcher der Mobilfunknetze sind. Die Möglichkeit, jenseits der Versorgung von festen Standorten eine Breitband-Mobilfunkversorgung als „zusätzlichen Pflichtdienst“ vorzugeben, ergibt sich auch bereits aus einem Urteil des Europäischen Gerichtshofs von 2015.[7] Der Pflichtdienst sollte sich auf jene Regionen begrenzen, die nicht durch die Versorgungsverpflichtungen aus den Frequenzversteigerungen abgedeckt werden. Zusammen mit verpflichtendem Roaming und einem schnellen Glasfaserausbau für das Festnetz ist es möglich, den Rückstand beim Ausbau des Mobilfunks auch im ländlichen Raum aufzuholen.

Es sollte zunächst das LTE-Netz flächendeckend ausgebaut werden, bevor dem 5G-Ausbau Priorität eingeräumt wird. Grundlage für die Regulierung der Strahlenbelastung ist das Bundesimmissionsschutzgesetz. Dass in anderen Ländern Europas teilweise deutlich niedrigere Grenzwerte für elektromagnetische Strahlung gelten, ist ein Hinweis darauf, dass die Bundesregierung hier eventuell Nachholbedarf hat. Die Bundesregierung soll sich für eine Harmonisierung der in Europa gültigen Grenzwerte für nicht ionisierende Strahlung auf das niedrigste technisch machbare Niveau einsetzen. Der Ausbau des Mobilfunknetzes muss so gestaltet werden, dass Schäden an Umwelt und Gesundheit nach dem vorliegenden Wissensstand ausgeschlossen werden können. Dazu ist eine fundierte Basis an wissenschaftlichen Studien von Nöten. Alle Ergebnisse bereits durchgeführter Studien zu Risiken, Auswirkungen und Akzeptanz von 5G, soweit sie aus öffentlichen Mitteln ganz oder teilweise finanziert wurden, sollen über einen zentralen Zugang z.B. über die Internetpräsenz des Bundesamts für Strahlenschutz veröffentlicht werden.

Es ist allgemein bekannt, dass sich die Versorgung bestimmter Regionen insbesondere im ländlichen Raum betriebswirtschaftlich nicht rechnet. Mit Förderprogrammen auf Investitionsentscheidungen privater Unternehmen Einfluss zu nehmen funktioniert nur begrenzt, wie die Erfahrung mit dem Breitbandförderprogramm für die Festnetzversorgung gezeigt hat. Während die Versorgung in ohnehin schon gut versorgten Regionen immer besser wird, bleiben die weißen Flecken über Jahre hinweg ohne Grundversorgung. Dem aktuellen Breitbandatlas zufolge hat sich die Versorgung mit mindestens 50 MBit seit 2010 um 122,3 % verbessert, während dort, wo nur 2 MBit zur Verfügung stehen, lediglich eine Verbesserung um 7,1 % zu verzeichnen ist.[8] Im Mobilfunk sieht es ähnlich aus. Während in städtischen Regionen ein Empfang auch mit neueren Mobilfunkstandards in der Regen unproblematisch ist, hat man in vielen ländlichen Regionen überhaupt kein Netz.

Die Bundesregierung ist mit der Situation überfordert. Mit den in der Mobilfunkstrategie vorgeschlagenen Maßnahmen, wie der Mobilfunkinfrastrukturgesellschaft, kann nicht sichergestellt werden, dass zielgenau jene 2 % der durch die Versorgungsauflagen nicht erreichten Haushalte abgedeckt werden. Der wesentliche Kostenfaktor

7 Rechtssache C-1/14 – Base Company & Mobistar

8 Breitbandatlas Stand Ende 2018: https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/DG/breitband-verfuegbarkeit-ende-2018.pdf?__blob=publicationFile

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

beim Mobilfunkausbau sind zudem nicht die fehlenden Masten, sondern der Ausbau des Glasfasernetzes, an das diese Masten angeschlossen werden müssen. Auch Förderprogramme, die grundsätzlich dem Gedanken folgen, einen ökonomischen Anreiz für eine bestimmte wirtschaftliche Aktivität zu setzen, führen dort nicht zum Ziel, wo jene wirtschaftliche Aktivität sich betriebswirtschaftlich nicht rechnet und somit grundsätzlich ökonomisch nicht sinnvoll erscheint, obwohl sie aus Gründen der Daseinsvorsorge geboten sein mag.

Um die weißen Flecken in der Mobilfunkversorgung tatsächlich zu schließen, bedarf es deshalb einer staatlichen Anordnung der Versorgung in diesen Gebieten.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.